

Projet de loi

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026 et modifiant :

- 1° le Code de la sécurité sociale ;**
- 2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;**
- 4° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ;**
- 5° la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire ;**
- 6° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;**
- 7° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;**
- 8° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**
- 9° la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques ;**
- 10° la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » ;**
- 11° la loi modifiée relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire ;**
- 12° la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable**

Avis du Conseil d'État

(18 novembre 2025)

En vertu de l'arrêté du 8 octobre 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le projet de budget 2026 se présente en deux volumes :

- Le volume 1 comprend l'exposé introductif, le texte et les commentaires du projet de loi budgétaire ainsi que le budget des recettes et des dépenses proprement dit ;
- Le volume 2 concerne un projet de loi séparé portant sur la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025 à 2029.

En ce qui concerne le volume 2, le Conseil d'État renvoie à son avis distinct de ce jour sur le projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025 à 2029¹. Le présent avis se rapporte par conséquent uniquement au volume 1 du projet de loi concernant le budget 2026².

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, de la Chambre des métiers et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État en date des 11, 12 et 18 novembre 2025.

Considérations générales

Compte tenu des délais serrés dont il a disposé pour élaborer le présent avis, le Conseil d'État limite son examen aux grandes lignes du projet de budget 2026 ainsi qu'au projet de loi budgétaire proprement dite.

Le projet de budget 2026 se présente comme suit :

Tableau 1 : Le budget pour l'exercice 2026 (hors opérations financières et budget pour compte de tiers), comparaison
(en millions d'euros)

	2024 Compte	2025 Budget	2026 Projet	Différence Compte 2024 / Projet 2026	Différence Budget 2025 / Projet 2026
Recettes	25 292,6	26 025,3	27 024,0	1 731,4 (+6,8%)	998,6 (+3,8%)
Dépenses	25 858,4	27 608,4	30 083,2	4 224,8 (+16,34%)	2 474,8 (+9,0 %)
Solde = Besoin net de financement	-565,8	-1 583,1	-3 059,6	-2 493,4	-1 476,2
Besoin de financement en %	2,2%	6,0%	11,3%		

De ce tableau découlent les constats suivants :

- Le découvert du budget de l'État passe de 1 583,1 millions d'euros (budget 2025) à 3 059,6 millions d'euros (projet 2026), ce qui correspond à une augmentation de 1 476,2 millions d'euros ou 93,23%.
- Au niveau des recettes, on constate une augmentation des recettes de 998,6 millions d'euros ou 3,8% entre 2025 (budget) et 2026 (projet de budget). Par rapport au compte de l'année 2024, les

¹ Doc. parl. n° 8601.

² Doc. parl. n° 8600.

recettes inscrites au projet de budget 2026 progressent de 1 731,4 millions d’euros ou 6,8%.

- Pour les dépenses, le projet de budget 2026 prévoit une progression des dépenses de 2 474,8 millions d’euros ou 9,0% par rapport au budget 2025. En comparant les chiffres du compte 2024 aux chiffres prévus pour 2026, on constate une progression de 4 224,8 millions d’euros ou 16,34%.

Un effet de ciseaux des recettes et dépenses redevenu négatif

*Situation de l’Administration centrale fin septembre
(en millions d’euros)*

	2024	2025	Variation	
			En millions d’euros	En %
Dépenses	20 700	22 262	+1 562	+7,5%
Recettes	21 171	21 741	+570	+2,7%
Solde	+471	-521	-992	

L’excédent des dépenses sur les recettes qui a atteint 2,2% en 2024 (compte) se voit donc augmenter à 11,3% (projet 2026) du total des recettes. Le Conseil d’État constate une dégradation importante du solde budgétaire d’un exercice à l’autre. Pour 2025 et 2026, les dépenses augmentent de nouveau plus vite que les recettes de l’État.

Il est incontestable qu’après l’exercice 2024, qui avait connu une embellie budgétaire notable essentiellement grâce à des rentrées fiscales inattendues, les derniers chiffres disponibles concernant l’exécution budgétaire de l’exercice en cours indiquent une évolution du solde budgétaire beaucoup moins favorable qu’annoncée. Si dans l’exposé introductif du projet de budget de 2025 il avait été question que l’effet de ciseaux allait devenir de nouveau positif à partir de 2024, le déficit de l’Administration centrale reprenant « une trajectoire baissière et permet[tant] de stabiliser la progression de la dette publique, voire sa diminution en termes de pourcentage de PIB à moyen terme », le Gouvernement prévoit actuellement une inversion de cette tendance aggravant le déficit budgétaire seulement à partir de 2027. Le déficit de l’Administration centrale s’engagerait à moyen terme sur une trajectoire baissière, la persistance d’un excédent des dépenses sur les recettes de l’État nécessitant cependant le recours à des emprunts nouveaux. Le Gouvernement table pourtant sur un « niveau d’endettement public [qui] devrait rester stable aux alentours de 27% du PIB sur l’ensemble de la période de programmation ». Cette projection s’avère en ligne avec l’exposé des motifs du projet de loi sous rubrique, où le Gouvernement « réaffirme son engagement à préserver la notation souveraine maximale « AAA » auprès des agences de référence, ainsi que le respect de ses engagements européens » et explique que « [c]ette démarche vise à consolider la stabilité institutionnelle du pays, renforcer son attractivité économique auprès des investisseurs internationaux et garantir la pleine maîtrise des conditions de financement de l’État ». Le Gouvernement constate dans ce contexte que « [l]es perspectives budgétaires traduisent une

progression solide des recettes entre 2025 et 2026, après un pic exceptionnel en 2023-24. Cette dynamique repose sur la consolidation de la reprise économique et la performance attendue de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) ».

Le Conseil d'État prend note de l'insertion d'un commentaire détaillé du budget des recettes dans l'exposé introductif du document budgétaire. Ce nouveau chapitre, qui reprend selon le Gouvernement les contributions des différentes administrations fiscales, a été introduit suite aux recommandations de différentes institutions et organismes et permet d'apporter plus de transparence et d'informations sur ce volet de la politique budgétaire.

Les auteurs retiennent, par ailleurs, que « [l]e projet de budget de l'État pour 2026 reflète pleinement les actions engagées par le Gouvernement, dans un contexte politique particulièrement dynamique. Il conjugue de nouveaux engagements en matière d'effort de défense et de soutien aux prix de l'énergie, avec des mesures concertées avec les partenaires sociaux visant à stabiliser les trajectoires de l'assurance pension et de l'assurance maladie, dans le cadre des discussions *Sozialronn* et quadripartites ».

Dans le même exposé des motifs, les auteurs rappellent vouloir mettre « l'accent sur quatre priorités stratégiques :

- Une politique économique efficace, moteur de prospérité et garante d'un État social solide ;
- Une politique sociale ciblée, fondée sur l'équité et la lutte contre la pauvreté ;
- Une politique énergétique ambitieuse, axées sur l'efficacité, les énergies renouvelable[s] et la transition climatique ;
- Une politique sociétale moderne, protectrice des droits et des libertés fondamentales ».

En ce qui concerne l'évolution des perspectives économiques pour le Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement se base sur les dernières données établies par le Statec. En 2025, la croissance économique devrait atteindre +1% et +2% en 2026. Pour les années suivantes l'hypothèse retenue a été celle d'une croissance annuelle moyenne de 2,4%, soit des prévisions révisées à la baisse par rapport aux prévisions publiées lors de l'établissement du projet de budget pour 2025 et clairement en dessous de la moyenne historique de +2,9% sur la période 1995-2024.

La progression de l'emploi passerait de +1% en 2025 à +1,5% en 2026 pour continuer à augmenter légèrement les années suivantes. Elle restera sur toute la période 2025-2029 en dessous de +2%, soit à un niveau nettement inférieur à la moyenne historique de +3% (1995-2024).

Si le taux de chômage a augmenté en 2025, il devrait baisser progressivement pour s'établir à 5,1% de la population active en 2029. La moyenne historique du taux de chômage se situe sur la période 1995-2024 à 4,6%.

Le taux d'inflation reste relativement modéré avec, selon les prévisions révisées du Statec publiées le 5 novembre 2025, une inflation de 2,2% en 2025 et 1,5% en 2026, soit à un niveau légèrement supérieur à celui attendu lors de l'établissement du projet de budget sous avis. Les années suivantes, l'inflation devrait se stabiliser autour de +2% en moyenne annuelle.

Ces hypothèses de travail retenues par le Gouvernement pour l'établissement du budget et de la programmation financière pluriannuelle ne sont pas en contradiction avec les projections économiques effectuées par les différents organismes internationaux.

Tableau 2 : Solde des administrations publiques (selon les règles de la SEC)

En millions d'euros (et % du PIB)

	2025	2026	2027	2028	2029
1) Solde nominal					
Administration centrale	-1 206 (-1,3%)	-1 489 (-1,6%)	-1 489 (-1,5%)	-1 501 (-1,4%)	-1 535 (-1,4%)
Administrations locales	-133 (-0,1%)	+85 (+0,1%)	+142 (+0,1%)	+137 (+0,1%)	+126 (+0,1%)
Sécurité sociale	+633 (+0,7%)	+996 (+1,1%)	+615 (+0,6%)	+451 (+0,4%)	+145 (+0,1%)
Administrations publiques	-706 (-0,8%)	-408 (-0,4%)	-741 (-0,7%)	-913 (-0,9%)	-1 264 (-1,1%)
2) Solde structurel					
Administrations publiques	(+0,8%)	(+0,8%)	(+0,1%)	(-0,3%)	(-0,9%)
3) Dette publique	23 990 (26,8%)	25 480 (27,0%)	26 980 (27,1%)	28 480 (27,1%)	29 880 (27,0%)
Administration centrale	22 181 (24,7%)	23 671 (25,1%)	25 171 (25,3%)	26 671 (25,4%)	28 171 (25,4%)
Administrations locales	1 702 (1,9%)	1 702 (1,8%)	1 702 (1,7%)	1 702 (1,6%)	1 702 (1,5%)
Sécurité sociale	108 (0,1%)	108 (0,1%)	108 (0,1%)	108 (0,1%)	108 (0,1%)

Le Conseil d'État relève que les chiffres issus de la programmation budgétaire présentés par le Gouvernement font état d'un solde structurel de l'Administration publique de 0,8% pour 2026 après un solde structurel identique en 2025. Les exigences budgétaires européennes seraient donc respectées pour 2026. Selon les indications du tableau, le solde structurel deviendrait négatif à partir de l'exercice 2028.

La maîtrise insuffisante de la croissance des dépenses de l'État

En ce qui concerne l'évolution de la dette publique, le Conseil d'État constate que celle-ci continue de croître (d'un point de vue nominal) sur toute la période 2025 à 2029, passant de 23 990 millions d'euros à 29 980 millions d'euros. Toutefois, en relation avec le PIB, elle resterait stable pour 2027 et 2028 à 27,1%, pour ensuite diminuer à 27,0% à l'exercice 2029. Cette réduction relative n'atténue toutefois pas le constat qu'une dette nominale croissante entraîne des dépenses d'intérêts de dette publique également en croissance, compte tenu des refinancements de dettes contractées au courant des années de financement à taux zéro, voire négatif.

Le Conseil d'État souligne une nouvelle fois la nécessité de prendre les mesures appropriées afin d'empêcher la dette publique d'atteindre des niveaux non soutenables d'un point de vue du service de la dette et de garantir une marge de manœuvre nécessaire pour faire face à des crises aussi inattendues qu'inévitables, et une capacité d'investissement suffisante pour financer les enjeux structurels tels que décrits dans le projet de loi sous rubrique, et contribuant ainsi aussi à la pérennité de la notation « AAA ».

Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées au sujet de l'évolution linéaire de la dette des administrations locales dans le cadre de son avis du même jour sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (doc. parl. n° 8601). Il estime que les projections relatives à l'évolution de la dette du secteur communal ne sont pas réalistes et ne se fondent pas sur les dernières données disponibles.

Il s'interroge sur un phénomène d'absence de mesures correctrices d'un budget de l'État central en situation permanente d'excédent de dépenses. Le dynamisme des dépenses de l'État reste pour le moment intact, et pour les exercices 2025 et 2026 supérieur au rythme annuel d'augmentation des recettes. Ainsi, d'après l'exposé introductif, les dépenses de l'Administration centrale connaîtraient une progression de 5,7% en 2026 (+ 1 744 millions d'euros) pour atteindre 32,6 milliards d'euros, soit 34,6% du PIB. En 2025, ce taux de progression des dépenses aurait été de 6,1% par rapport à l'exercice précédent.

Ces chiffres doivent être mis en relation avec le taux de progression des recettes de l'Administration centrale qui est évalué à + 4,9% pour 2026 et +2,8% pour 2025. L'évolution des dépenses publiques ne suit plus le niveau de la croissance économique dans une optique de moyen terme : alors que les prévisions économiques retenues par le gouvernement pour l'établissement du budget retiennent une croissance du PIB de +0,4% pour 2025 et de +2% pour 2026, le potentiel de croissance de l'économie luxembourgeoise se situerait aux environs de 2,5%.

Même compte tenu de l'inflation dont le taux annuel devrait se stabiliser à moyen terme autour de 2%, on constate que les dépenses de l'État central tout comme celles de l'Administration publique en général augmentent davantage que ne croît l'économie nationale. Il s'ensuit que la part de l'Administration centrale dans le PIB ne cesse de croître.

S'il est vrai que la moyenne historique de la progression annuelle des dépenses de l'Administration centrale est supérieure à 6%, le Conseil d'État se doit de rappeler que cette évolution dynamique s'est établie à une époque où le potentiel de croissance économique était largement supérieur à 3%, soit à un niveau supérieur au niveau actuel.

Il estime qu'il serait approprié, dans une optique de garantir la soutenabilité à long terme des finances publiques dans l'intérêt des jeunes générations, de contenir en temps ordinaires la progression annuelle des dépenses de l'Administration centrale soit en dessous de 5%, soit à un niveau comparable aux variations du PIB nominal à moyen terme.

Le Conseil d'État note que d'après les données fournies par le Gouvernement, les dépenses d'investissement passeraient de 2025 à 2026 à 4,513 milliards d'euros, ce qui correspond à 4,8% du PIB par rapport à 4,7%

en 2025 (abstraction faite des dépenses liées au satellite militaire). Les investissements directs et indirects de l'Administration centrale pour 2026 sont en progression de 5,8% par rapport à l'exercice précédent. Le niveau des investissements se situe comme en 2025 à un niveau historiquement élevé. En revanche, le taux de progression reste sensiblement égal à celui des autres catégories de dépenses de l'Administration centrale. En se basant sur les données fournies par le Gouvernement dans l'exposé introductif du projet de budget pluriannuel 2026-2029, le Conseil d'État relève que ce sont les catégories des rémunérations des salariés qui connaissent en 2025 et 2026 une progression très importante de respectivement +8,5% et +4,5%, portant leur part dans les dépenses de l'Administration centrale à plus de 24%. Pour 2026, le *numerus clausus* est fixé à 1 599,75 ETP, soit à un niveau supérieur à celui déjà très élevé des années 2024 et 2025. D'après l'exposé introductif, « la masse salariale auprès de l'État central est passée de 2,3 milliards d'euros en 2016 à 4.9 milliards d'euros en 2025, soit une croissance de +111% entre 2016 et 2025 ». Face à ces données qui reflètent une dynamique extraordinaire de la croissance des frais liés au personnel, il convient de faire preuve d'une grande prudence en ce qui concerne la création de postes supplémentaires dans la mesure aussi où les administrations seront impliquées dans un processus de réorganisation du travail du fait de l'informatisation et de l'utilisation accrue de l'intelligence artificielle et du phénomène croissant de postes de renforcement restés vacants. Ainsi, selon l'exposé introductif, jusqu'au mois d'octobre 2025, le nombre de ces vacances s'est élevé à environ 850.

Des tendances divergentes en matière de recettes

En ce qui concerne les recettes, le Conseil d'État ne dispose pas réellement d'outils de contrôle pour en évaluer l'évolution projetée, même si les informations fournies sont nettement plus étoffées que dans le passé. Si leur progression reste à un bon niveau par rapport au compte prévisionnel de 2025 (+5,70%), le Conseil d'État relève toutefois quelques points qui méritent d'être commentés.

En ce qui concerne l'estimation des rentrées fiscales pour l'exercice en cours qui constitue la base pour les projections des recettes pour 2026 et les exercices suivants, le Conseil d'État constate des adaptations qui vont dans des sens opposés. Si les recettes au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt commercial communal sont revues à la hausse pour 2025, le Gouvernement attend une moindre recette au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires. En ce qui concerne ce dernier point, les doutes exprimés par le Conseil d'État, dans son avis n° 61.969 du 21 novembre 2024 relatif à la loi budgétaire pour 2025, sur le caractère « ambitieux » des recettes inscrites au budget de 2025 se sont avérés justifiés.

Il en est de même des recettes en matière de droits d'enregistrement pour lesquelles les estimations pour 2025 font état d'une moins-value de l'ordre de 15% par rapport aux chiffres du budget voté.

Le Conseil d'État réitère ses interrogations quant à la progression « optimiste » de 6,5% prévue pour 2026 en ce qui concerne les recettes budgétaires provenant de l'impôt retenu sur les traitements et salaires. Elle ne pourra se réaliser qu'en cas de progression notable de l'emploi dans les prochains mois. Le Conseil d'État note que, selon l'exposé introductif, « la

réforme relative à l'individualisation de l'imposition des personnes physiques et son impact potentiel sur les recettes ne serait intégrée dans les prévisions qu'une fois les contours précis de la réforme définis et son calendrier de mise en œuvre confirmé ». Les estimations pour 2026 et les exercices budgétaires subséquents ne tiennent, selon l'analyse du Conseil d'État, pas compte d'une éventuelle adaptation des tarifs pour tenir compte de l'évolution de l'inflation.

En matière d'accises, le Conseil d'État relève qu'à partir de l'exercice 2024, le produit des accises sur les produits de tabac dépasse pour la première fois le produit des accises sur les carburants (essence sans plomb, diesel et taxe CO₂). Cette tendance va se renforcer dans la mesure où le projet de budget 2026 prévoit des recettes de 1 530 millions d'euros après une année 2025 pour laquelle le Gouvernement évalue les recettes en progression de 18,8%, un phénomène qui s'explique essentiellement par une augmentation importante du volume des produits de tabac vendus au Grand-Duché de Luxembourg. Cette évolution, à peine atténuée par des augmentations des taux d'accises sur les cigarettes et le tabac manufacturé à partir du 1^{er} janvier 2026, est difficilement compatible avec la politique mise en place au niveau national et européen en matière de lutte contre le tabagisme. En effet, la part des recettes provenant de ces accises, à laquelle il y a lieu d'ajouter la TVA perçue sur les produits de tabac, constitue une part croissante des recettes budgétaires de l'État, ce qui entraîne une certaine dépendance budgétaire par rapport à ce type de recettes qui, en sus de son incompatibilité avec une stratégie cohérente de santé publique, va à moyenne échéance être impacté par une nouvelle directive européenne récemment présentée par la Commission européenne³.

Examen du projet de loi budgétaire proprement dit

Article 1^{er}

La présentation du budget de l'État comporte deux rubriques nouvelles, les recettes et les dépenses pour compte de tiers. Elles remplacent les catégories des recettes et dépenses pour ordre qui figuraient bien dans les tableaux de l'annexe I des budgets des recettes et dépenses de l'État, mais n'étaient pas reprises dans la disposition relative à l'arrêté du budget. Aux yeux du Conseil d'État, les montants figurant dans cet article sont conformes au projet de loi proposé dans la mesure où ils reprennent l'ensemble des totaux des recettes et dépenses figurant aux tableaux de l'annexe I auxquels il est fait référence.

Le Conseil d'État reviendra sur ce changement de catégorie dans le cadre de l'examen de l'article 13.

Articles 2 à 8

Sans observation.

Article 9

Le Conseil d'État constate que le libellé de l'article sous revue ne constitue qu'une reprise partielle du libellé de l'article 8 de la loi du

³ Proposition de directive du Conseil concernant la structure et les taux de l'accise applicable au tabac et aux produits connexes (refonte).

20 décembre 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2025.

Le paragraphe 3, point 1°, de l'article sous revue dispose que :

« (3) Par dérogation aux paragraphes 1^{er} et 2, le Gouvernement est autorisé à procéder au cours de l'année 2026 :

1° à des engagements de renforcement de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète ou partielle dans les différents services de l'État ainsi que dans les différents ordres d'enseignement dont le nombre ne peut toutefois pas dépasser 1 599,75 unités. »

Mis à part le fait que le nombre de postes créés durant un exercice budgétaire augmente de 99,75 unités par rapport au renforcement en personnel de l'exercice précédent, le Conseil d'État relève que, contrairement à l'article 8 de loi précitée du 20 décembre 2024, la disposition précitée en projet ne fournit aucune répartition des renforcements projetés dans les différents services de l'État et dans les différents ordres d'enseignement. En effet, l'article 8, paragraphe 3, point 1°, de la loi précitée du 20 décembre 2024 a fixé des maxima de renforcement par catégorie :

- 600 unités de renforcement pour l'Éducation nationale ;
- 180 unités de renforcement pour la Police grand-ducale ;
- 60 unités de renforcement pour l'Armée ;
- 510 unités de renforcement pour les autres administrations ;
- 150 unités de renforcement pour répondre aux besoins de ressources additionnelles non prévisibles.

L'ancien libellé avait l'avantage de circonscrire le pouvoir de décision du Gouvernement en matière d'engagement de personnel supplémentaire. Le commentaire de l'article fait l'impasse sur ce changement de présentation. Une répartition par grandes catégories des postes du « numerus clausus » apporte plus de transparence.

Articles 10 et 11

Sans observation.

Article 12

L'article sous revue vise à modifier la loi modifiée relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire, selon le commentaire des articles, afin de donner suite à une « recommandation de la Cour des comptes en supprimant les dispositions relatives au Fonds des raccordements ferroviaires internationaux de la loi [précitée] ».

Dans ce contexte, le point 1° de l'article sous examen vise à remplacer le libellé de l'article 12 de la loi précitée qui dispose que « [l]es dépenses engendrées par ces participations sont à charge d'un fonds spécial, dénommé Fonds des raccordements ferroviaires internationaux. Le ministre ordonnance les dépenses à charge du Fonds des raccordements ferroviaires internationaux » par la disposition suivante :

« Les dépenses engendrées par ces participations sont imputées sur les crédits du budget des dépenses en capital du ministre ayant la Mobilité et les Travaux publics dans ses attributions. »

Le Conseil d'État relève que des dispositions similaires en la matière font généralement référence à un ministère au lieu de viser la fonction de ministre⁴. En effet, les crédits inscrits dans le budget de l'État sont divisés selon les différents ministères et non pas en fonction des ministres. Ainsi, l'alimentation du fonds des raccordements ferroviaires internationaux se trouve inscrite à l'article 93.001 de la section 46.2 – Planification de la mobilité, Transports publics ferroviaires sous les chapitres 46 et 47- Ministère de la Mobilité et des Travaux publics du projet de budget sous avis.

Par conséquent, le Conseil d'État demande aux auteurs de se référer au « Ministère de la mobilité et des travaux publics ».

Dans un souci de meilleure lisibilité du texte, le Conseil d'État suggère de viser « les participations prévues à l'article 11 » au lieu de « ces participations ».

Article 13

Tel qu'expliqué au commentaire des articles, l'article sous revue a trait au remplacement du budget des recettes et dépenses « pour ordre » par le budget des recettes et dépenses « pour compte de tiers ». Le Conseil d'État relève qu'il est fait référence à un avis émis de sa part en 2005. Vingt ans après, le Gouvernement propose d'adapter le cadre légal afin de régler des problèmes liés à la comptabilisation inhérente au budget et au compte pour ordre.

Dans cette logique, le point 1° de l'article sous revue vise à effectuer des adaptations terminologiques à l'article 3 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État afin d'y remplacer les références et le point 2° vise à abroger l'article 78 de la même loi.

Articles 14 et 15

Sans observation.

Article 16

Cet article de la loi budgétaire suspend l'application de la limite de 40 pour cent, prévue à l'article 46, alinéa 3, de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, en ce qui concerne les travaux, fournitures et services à caractère militaire. Le Conseil d'État constate qu'il s'agit de la reprise intégrale de l'article 13 de la loi budgétaire de 2025, un texte qu'on retrouve tel quel dans des lois budgétaires antérieures. Comme l'origine de l'inapplicabilité de la dérogation de la limite des avances pour les marchés à caractère militaire ne semble pas être liée à un phénomène temporaire, mais être de nature permanente, le Conseil d'État suggère de procéder à une adaptation de la loi précitée du 8 avril 2018 au lieu de continuer à prévoir des dérogations annuelles par le biais de la loi budgétaire.

Articles 17 à 22

Sans observation.

⁴ À titre d'exemple : Art. 4 de la loi du 16 mars 2020 relative à la réalisation des infrastructures et aménagements pour la « Capitale Européenne de la Culture 2022 à Belval » : « Les dépenses visées à l'article 2 sont imputables sur les crédits du budget des dépenses en capital du Ministère de la mobilité et des travaux publics. »

Article 23

Le libellé de l'article sous revue constitue une reprise adaptée de l'article 31, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 20 décembre 2024.

Le Conseil d'État constate que les auteurs ont omis de reprendre le paragraphe 2 de l'article précité qui dispose que « [l]es dépenses d'investissements concernant les travaux de construction, des équipements techniques et des équipements de la voirie ne peuvent excéder les montants fixés pour chaque projet dans le tableau figurant à l'annexe V, sans préjudice des incidences des hausses légales susceptibles d'intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux ». L'explication semble consister dans le fait que, contrairement à l'annexe V de la loi précitée du 20 décembre 2024, l'annexe V de la loi en projet ne prévoit plus de montants précis pour chaque projet qui y est listé, les projets étant répartis en grandes catégories en fonction de leur coût.

Le Conseil d'État attire l'attention du législateur sur le fait que la nouvelle disposition ne comporte plus d'interdiction de dépasser les montants maxima fixés pour chaque projet énuméré à l'annexe V. Seul le dépassement du seuil fixé par la loi en exécution de l'article 117, paragraphe 3, de la Constitution implique une autorisation par la voie d'une loi spéciale, tout comme le dépassement du montant autorisé par une telle loi spéciale.

Articles 24 à 29

Sans observation.

Article 30

Selon les auteurs, l'article sous revue vise à modifier la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques afin de transposer en partie la directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

Le Conseil d'État relève que le Gouvernement a opté pour un maintien des dispositions relatives à l'objectif budgétaire à moyen terme et à la loi de programmation financière pluriannuelle telle que déterminée à l'article 3, paragraphes 1^{er} à 4, de la loi modifiée du 12 juillet 2014 précitée.

Il faudra veiller à effectuer dorénavant un lien entre ces instruments de planification budgétaire et de garantie de la soutenabilité des finances publiques et les nouveaux instruments et trajectoires d'ajustement mises en place à partir de 2024 dans le cadre de la reconfiguration du Semestre européen, c'est-à-dire le nouveau cadre de gouvernance budgétaire de l'Union européenne.

Selon le Conseil d'État, il est indispensable de relier les anciens instruments de programmation avec les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, qui sont au cœur du nouveau cadre de gouvernance européen et qui doivent présenter un engagement à moyen terme sous forme de trajectoire des dépenses primaires nettes. Au niveau de l'Union européenne, ce nouvel indicateur opérationnel unique pour la surveillance

budgétaire remplace désormais l'objectif budgétaire à moyen terme. Les États membres sont libres de compléter ce dispositif européen par des indicateurs nationaux complémentaires, une option retenue par le Gouvernement en maintenant l'instrument de mesure et de planification de l'objectif budgétaire à moyen terme en droit national.

Point 1°

Le point 1°, lettre a), prévoit l'insertion des mots « et la croissance durable et inclusive » après les mots « finances publiques des administrations publiques » à l'article 3, paragraphe 5, troisième tiret, de la loi précitée du 12 juillet 2014. Le Conseil d'État recommande de reformuler le texte, étant donné que le libellé de la disposition à modifier vise les « finances des administrations publiques ».

Point 2°

Le point 2°, lettre a), vise à remplacer l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 12 juillet 2014 qui dispose actuellement qu'« [i]l est instauré un organisme indépendant au sens de l'article 3 du traité sous la dénomination « Conseil national des finances publiques » ci-après le « Conseil » », par la disposition suivante :

« Il est instauré un organisme indépendant au sens de l'article 8*bis* de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, tel qu'introduit par la directive (UE) 2024/1265 du 29 avril 2024, sous la dénomination « Conseil national des finances publiques », ci-après dénommé le « Conseil ». »

Le Conseil d'État estime qu'il convient de se référer à l'acte national de transposition au lieu de la directive européenne. Comme, en l'occurrence, c'est notamment la disposition en projet qui transpose l'article 8*bis* de la directive 2011/85/UE précitée dans sa teneur issue des modifications prévues par la directive (UE) 2024/1265, il y a lieu de reformuler la disposition sous revue en omettant le renvoi aux textes européens.

Le point 2°, lettre c), vise à compléter l'article 7, paragraphe 5, de la loi précitée du 12 juillet 2014 par deux phrases nouvelles qui disposent que « [l]e Conseil est habilité à demander des informations économiques, financières et budgétaires auprès des organes, administrations et services de l'État, sans entraver la marche des services. Les informations ainsi obtenues ne peuvent être utilisées par le Conseil qu'aux fins de l'accomplissement de ses missions ». La modification en question semble transposer l'article 1^{er}, paragraphe 9, de la directive (UE) 2024/1265 précitée qui insère un article 8*bis*, paragraphe 3, lettre d), dans la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres disposant que :

« 4. Les institutions budgétaires indépendantes :
[...]

d) disposent d'un accès adéquat et en temps utile aux informations nécessaires à l'accomplissement de leurs missions ;
[...]. »

Le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de préciser que les informations obtenues ne peuvent être utilisées qu'aux fins de l'accomplissement des missions du Conseil alors que cet organe ne peut agir

que dans le cadre de ses missions légales. Il estime que la référence à la notion d'entrave à la marche des services est à considérer comme inappropriée eu égard au fait que l'accès aux données nécessaires à l'accomplissement doit rester garanti. Il y a lieu de modifier le libellé en ce sens.

Point 3°

Sans observation.

Article 31

Au commentaire de l'article sous revue, les auteurs expliquent que suite au transfert par voie d'arrêté grand-ducal des compétences en matière de commerce extérieur du Ministère de l'économie vers le Ministère des affaires étrangères, de la défense, de la coopération et du commerce extérieur, il est nécessaire d'adapter la loi modifiée du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg pour refléter cette nouvelle répartition ministérielle, en remplaçant la référence au « ministre ayant l'Économie dans ses attributions » par celle au « ministre ayant le Commerce extérieur dans ses attributions ». Le Conseil d'État comprend cette démarche qui améliore la lisibilité du texte. D'un point de vue strictement juridique elle n'est pas indispensable dans la mesure où il est admis qu'en vertu de l'article 92 de la Constitution l'organisation du Gouvernement approuvée par arrêté grand-ducal, s'impose aux lois en vigueur, « à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi ».

En attente de ladite adaptation et afin de garantir le versement d'aides financières à l'exportation, l'article sous revue vise à instaurer, pour l'exercice 2026, une dérogation à l'article 37, paragraphe 1^{er}, point 1°, de la loi modifiée du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg qui dispose que :

« (1) Pour les activités exercées par l'ODL au titre de l'article 8, paragraphe 3, il est créé un Fonds spécial d'aides financières à l'exportation, dont le budget est alimenté par :

1° un prélèvement sur un crédit à inscrire chaque année au budget du ministre ayant l'Économie dans ses attributions et qui est à comptabiliser dans la rubrique des recettes du fonds spécial ; »

Le Conseil d'État attire l'attention du législateur sur le fait que, dans le cas où la loi précitée du 4 décembre 2019 sera encore modifiée avant la fin de l'exercice budgétaire 2025, il convient d'omettre l'article sous revue comme étant superfétatoire.

En ce qui concerne la référence textuelle au « ministre ayant le Commerce extérieur dans ses attributions », le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 12. Il recommande de se référer au ministère et non au ministre.

Article 32

À l'article sous examen, les auteurs ne précisent pas que le solde disponible de l'autorisation d'emprunt inscrite à l'article 48 de la loi budgétaire pour 2025 est annulé au motif que « [l']autorisation en question ayant été limitée dans le temps, le solde restant disponible au 31 décembre 2026 ne pourra pas être reporté sur 2027 ». Le Conseil d'État constate qu'à

l'instar de l'article 39 de la loi budgétaire pour 2023, qui prévoyait également une autorisation limitée dans le temps, le solde disponible avait été annulé par l'article 32, paragraphe 2, de la loi budgétaire pour 2024. Il aurait préféré que le Gouvernement ait suivi une démarche similaire dans le cadre de la loi budgétaire sous examen.

Article 33

Sans observation.

Article 34

L'article sous revue dispose que « [l]a présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026, à l'exception de l'article 3, qui est applicable à partir de l'année d'imposition 2026 ».

Étant donné que l'année d'imposition 2026 coïncide avec l'année civile, le Conseil d'État demande de reformuler le libellé de l'article sous revue comme suit :

« La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026. »

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire à titre d'exemple, à l'article 4, point 2°, phrase liminaire, « L'article 16, paragraphe 2, alinéa 3, est remplacé comme suit : ».

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire, par exemple, « Institut de formation de l'éducation nationale », « Lycée technique agricole » ou « Lycée classique de Diekirch ».

Intitulé

En ce qui concerne l'acte indiqué au point 11°, la date y relative fait défaut. En l'espèce, il y a lieu d'écrire « loi modifiée du 6 juin 2019 relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire ». Cette observation vaut également pour l'article 12, à l'intitulé d'article et à la phrase liminaire.

Préambule (selon le Conseil d'État)

Compte tenu de l'article 30 du projet de loi et en application de la

circulaire CIRC-MESJ-2025.01 du Premier ministre du 10 février 2025, le Conseil d'État demande de veiller à ce que le texte voté soit muni d'un préambule indiquant la directive à transposer en vue de la promulgation par le Grand-Duc.

Article 3

Au point 1°, le tableau à remplacer est à entourer de guillemets.

Article 4

Au point 1°, la nouvelle teneur du paragraphe 3 est à faire précéder par le numéro de paragraphe afférent entouré de parenthèses « (3) ».

Au point 2°, à l'article 16, paragraphe 2, alinéa 3, dans sa teneur proposée, il est indiqué d'écrire « [...], ci-après ~~dénommée~~ « taxe unitaire », [...] ».

Article 5

Au point 1°, lettre a), sous iii), il est suggéré d'écrire « 9% » au lieu de « 9,00% ». Cette observation vaut également pour le point 1°, lettre c).

Au point 2°, lettre b), le point i) est à reformuler comme suit :

« i) Le mot « consommation » est remplacé par le mot « fourniture » ; ».

Le point 2°, lettre b), sous ii), est à reformuler comme suit :

« ii) Il est ajouté une quatrième phrase nouvelle ayant la teneur suivante :

« Pour le mécanisme de crédits, les crédits exprimés en kilowattheures sont convertis en gigajoules. » ; ».

Article 6

Il convient de reformuler l'article sous revue comme suit :

« Art. 6. Modification de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »

À l'article 24 de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement », les mots « deux cent cinquante » sont remplacés par les mots « cinq cents ». »

Article 7

Le mot « chiffre » désigne un signe isolé du système de numération (0 à 9), tandis que les valeurs mentionnées à l'article sous examen constituent des nombres. Il y a par conséquent lieu de remplacer le mot « chiffre » par celui de « nombre ».

Au point 2°, lettre a), la phrase liminaire est à formuler comme suit :

« a) Le point 1° est modifié comme suit : ».

Article 9

Après le paragraphe 3, point 3°, il faut ajouter un interligne.

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, et à l'instar de l'article 10, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, il y a lieu de présenter l'acte y visé de la manière suivante : « loi du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'État, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice ».

Article 13

Au point 2°, il est suggéré d'abroger le chapitre 16 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État dans son ensemble, dès lors que l'abrogation de l'article 78 par la disposition sous examen rend ce chapitre sans objet.

Article 14

Au point II, il faut écrire « École internationale ~~de~~ Differdange et ~~de~~ Esch-sur-Alzette ».

Au point IV, phrase liminaire, il convient d'écrire le mot « Administration » au pluriel.

Article 25

Au paragraphe 1^{er}, il convient de remplacer le mot « ci-dessous » par une référence précise aux dispositions visées, ceci à deux reprises.

Au paragraphe 2, deuxième phrase, phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « le même que celui qui est applicable aux projets énumérés ci-dessous : ».

Au paragraphe 2, deuxième phrase, premier tiret, il convient d'écrire « quatrième étape ».

Article 26

À l'intitulé d'article et au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de faire figurer le mot « SuperDrecksKëscht » entre guillemets.

Dans un souci de cohérence rédactionnelle interne du texte, il est suggéré de reformuler l'intitulé de l'article sous examen comme suit :

« Dispositions concernant le Fonds pour la protection de l'environnement – Frais d'études pour la mise en œuvre de l'action « SuperDrecksKëscht » au-delà de l'année 2028 ».

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de supprimer l'espace après le mot « géotechniques ».

Article 27

Au point 2°, à l'article 40, à rétablir, il est signalé qu'en ce qui concerne les montants d'argent, ceux-ci sont à rédiger en chiffres et les tranches de

mille sont séparées par une espace insécable. Partant, il faut écrire « 59 000 000 euros ».

Article 28

Il convient de reformuler l'article sous revue comme suit :

« Art. 28. Modification de la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire

À la suite de l'article 2, alinéa 1^{er}, lettre b), de la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire, il est inséré une lettre c) nouvelle, libellée comme suit :

« c) [...] » »

Article 29

Le point 1° est à reformuler comme suit :

« 1° À l'article 26, point 1°, deuxième tiret, le mot « six » est remplacé par le mot « sept » ; ».

Par analogie, cette observation vaut également pour le point 2°.

Article 30

Au point 1°, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« L'article 3, paragraphe 5 est modifié comme suit : ».

Par analogie, cette observation vaut également pour les points 2°, phrase liminaire, et 3°, phrase liminaire.

Au point 1°, lettre c), phrase liminaire, les mots « il est inséré » sont à remplacer par les mots « sont insérés ».

Au point 1°, lettre c), à l'article 3, paragraphe 5, septième tiret, à insérer, les mots « au capital de sociétés privées et publiques pour des montants économiquement significatifs. » » y figurant en trop sont à omettre.

Au point 2°, lettre a), la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« Le paragraphe 1^{er} est remplacé comme suit : ».

Tenant compte de ce qui précède, au point 2°, lettre a), la nouvelle teneur du paragraphe 1^{er} est à faire précéder par le numéro de paragraphe afférent entouré de parenthèses « (1) ».

Au point 2°, lettre a), à l'article 7, paragraphe 1^{er}, dans sa teneur proposée, le qualificatif « bis » est à écrire en caractères italiques et il est indiqué d'écrire « [...], ci-après ~~dénommé le~~ « Conseil » ».

Au point 2°, lettre b), il y a lieu de remplacer les mots « à la troisième phrase » par les mots « alinéa 3, première phrase, ».

Au point 2°, lettre c), il convient de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« Au paragraphe 5, il est ajouté une première phrase nouvelle libellée comme suit : ».

Au point 3°, lettre a), phrase liminaire, les mots « un point d) libellé » sont à remplacer par les mots « une lettre d) libellée ». Par analogie, cette observation vaut également pour le point 3°, lettre b), phrase liminaire.

Au point 3°, lettre c), le Conseil d'État signale que la formule « est complété par » signifie que l'on se place à la fin de la subdivision considérée pour insérer une disposition, ce qui rend les mots « *in fine* » superfétatoires.

Article 33

La date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 18 novembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes